

TVANGSMIDLER ETTER UTLENDINGSLOVEN

Kandidatnummer: 365

V-07

Leveringsfrist: **7.5.2007**

Til sammen 7488 ord

7.5.2007

Innholdsfortegnelse:

1. Politiets rolle på utlendingsområdet	2
1.1 Utlendingskontroll.....	2
1.2 Politiets oppgaver i saker om bort- og utvisning.....	3
1.3 Politiets forvaltningsoppgaver i oppholds- og arbeidssaker (saksbehandling).....	5
1.4 Spesielt om politiets arbeid i familiejenforeningssaker der det er mistanke om proformaekteskap	5
1.5 Politiets organisering	6
2. Forvaltningsprosessuelle tvangsmidler etter utlendingsloven.....	8
2.1 Kort om tvangsmidler.....	8
2.2 Plikt til å avklare identitet	10
2.3 Pågrepelse for å sikre identiteten jf. § 37	11
2.4 Pågrepelse for å sikre iverksettingen av vedtak jf. § 41	12
2.5 Nødvendighetskravet	13
2.6 Uforholdsmessighet	15
2.7 Mildere tiltak	17
2.8 Fengsling	17
2.9 Frister	18
2.10 Fengslingens lengde	19
2.11 Fengsling etter utlendingslovens § 41 for iverksetting av vedtak.....	19
2.12 Fengsling etter utlendingslovens § 37 i identifiseringshensikt	20
2.12.1 Særlig grunner – lange fengslinger	20
2.13 Beslag etter utlendingsloven § 37 annet ledd jf. § 37a.....	21
2.14 Undersøkelse utlendingslovens § 37 tredje ledd jf. § 37b	21
3. Litteratur	23
3.1 Bøker	23
3.2 Forarbeider	23
3.3 Domsregistre	23
3.4 Nettsteder	24

1. Politiets rolle på utlendingsområdet

Politiet har flere oppgaver med kontroll av utlendingers opphold og adgang til riket. Politiet skal foreta utlendingskontroll, forberede søknader om opphold for Utlendingsdirektoratet, herunder fastlå utlendingens rette identitet, foreta kontroll av utlendinger som oppholder seg i Norge og sørge for at utlendinger med ulovlig opphold forlater riket. Disse oppgavene innebærer alt fra enkel saksbehandling i forvaltningssaker til ransakning, pågripelse og fengsling.

Jeg vil først komme med en fremstilling av hvilke oppgaver politiet er pålagt på utlendingsområdet og deretter gi en fremstilling av hvilke tvangsmidler som kan benyttes etter utlendingsloven og til dels straffeprosessloven for å sikre at lovens formål blir ivaretatt.

1.1 Utlendingskontroll

Ofte forbindes utlendingskontroll først og fremst med passkontroll ved innreise og utreise til og fra Norge, men utlendingskontrollen omfatter også kontroll av utlendinger som oppholder seg i riket. I Norge er det politiet som er tillagt oppgavene som omfattes av begrepet utlendingskontroll. Dette følger av utlendingslovens (ul) § 23 (grensekontroll) jf. utlendingsforskriftens (uf) § 86. Denne kontrollen omfatter også kontroll av norske borgere, det følger av ul § 1 at også norske borgere kan pålegges plikter etter utlendingsloven. Det er ingen klar lovhjemmel for kontroll av utlendinger som oppholder seg i Norge, men det følger av ul § 44 første ledd at utlendinger plikter å vise legitimasjon og om nødvendig gi opplysninger om identitet og oppholdsgrunnlag når politiet krever det. Ul § 44 er kun en hjemmel for en opplysningsplikt for utlendingen, ikke en hjemmel for politiet for å utøve kontroll. Selve utførelsen av kontrollen følger av sedvanerett og er forutsatt blant annet i straffeloven (strl) § 333¹. Høyesterett har også uttalt at enhver plikter

¹ § 333. Med Bøder eller med Fængsel indtil 3 Maaneder straffes den, som for et Stevnevidne, en Polititjenestemand eller iøvrigt for nogen offentlig Myndighed negter at opgive Navn, Fødselsdato, Fødselsaar, Stilling eller Bopæl, naar Oplysning derom i den offentlige Tjenestes Medfør begjæres, eller som i saadant Tilfælde for eget eller andres Vedkommende opgiver falsk Navn, Fødselsdato, Fødselsaar, Stilling eller Bopæl, eller som medvirker til saadan Negtelse eller falsk Opgave.

å opplyse politimann i tjeneste om navn, bopel osv². Politidirektoratet (POD) har i rundskriv³ kommet med nærmere retningslinjer om når politiet kan be om opplysninger, foreta kontroll, etter ul § 44.

Etter at Norge tiltrådte Schengen-samarbeidet 1. mai 2001, kan indre Schengen-grense passeres fritt jf. ul § 23 jf. uf § 82 annet ledd. Rutinemessig inn- og utreisekontroll i Norge foretas derfor kun ved passering av ytre Schengen-grense, som i hovedsak skjer ved ankomst med fly direkte fra annet land utenfor Schengen-området og ved den norsk-russiske grensen. Den norsk-russiske grensen kontrolleres av Forsvaret ved en egen grensekommissær og behandles derfor ikke her. Flytrafikk fra ikke-Schengen-land kommer stort sett til Oslos hovedflypalass Gardermoen (OSL), slik at det vesentlige av grensepassering, slik det menes i ul § 23, skjer her. Fly som ankommer fra utenfor Schengen-området, føres da til en egen del av flyplassen som ligger utenfor grensekontrollen, slik at alle reisende med disse flyene blir både inn- og utreisekontrollert. Ved passering av indre Schengen-grense foretas det sporadisk utlendingskontroll, såkalt grensenær kontroll, POD har i rundskriv gitt instruks om hvordan slik kontroll skal foretas.

1.2 Politiets oppgaver i saker om bort- og utvisning

Utlending som ikke fyller vilkårene for innreise kan bortvises. Bortvisning innebærer at utlendingen returneres til hjemlandet eller annet land utlendingen har opphold i. Bortvisning hindrer ikke senere innreise dersom vilkårene for innreise da er oppfylt.

² Rt. 1979 s. 118

³ 01/021

Bortvisning ved innreise skjer etter ul § 27 første ledd⁴. Bortvisningen må da skje innen syv dager etter innreise. De vanligste grunnene for bortvisning er manglende midler (økonomiske) eller at man ikke kan sannsynliggjøre formålet med oppholdet i Norge⁵. Man kan også bli bortvist på grunn av manglende pass eller visum, at man tidligere er utvist fra Norge eller annet Schengen-land, eller er straffet eller at det er grunn til å tro at man skal begå straffbar handling i Norge. Bortvisningsgrunn kan være at man er psykisk syk eller at det er nødvendig i forhold til Norge eller et annet Schengen-lands nasjonale sikkerhet, offentlige orden eller internasjonale forbindelser. En praktisk bortvisningsgrunn følger av ul § 27 bokstav h. Dersom utlendingen tidligere er uttransportert på grunn av bortvisning eller iverksetting av tidligere negativt oppholdsvedtak, er ofte kostnadene av uttransporten dekket av den norske stat. Utlendingen selv plikter å dekke disse jf. ul § 46 første ledd, og kravet er tvangsgrunnlag for utlegg. Kostnadene kan være betydelige da utlendingen ofte eskorteres av politiet ut av landet. Kostnadene omfatter da eventuelle ledsageres flybillett, diett osv. Billetter kjøpes på dyreste måte da det er nødvendig at de er fleksible dersom omstendighetene rundt uttransporten skulle endre seg.. Disse kostnadene må dekkes av utlendingen før ny innreise kan foretas jf. ul § 46 første ledd. Dersom disse kostnadene ikke er dekket vil utlendingen bli bortvist etter bokstav h. Utlendingen vil da ofte pådra seg nye kostnader for en ny uttransport.

Bortvisning kan også skje mer enn syv dager etter innreise ul § 28, men det er da et vilkår at søkeren ikke har gyldig oppholds-, arbeids- eller bosettingstillatelse.

⁴ Ved innreise eller innen sju dager etter innreise i riket kan det treffes vedtak om å bortvise utlending a)
som ikke viser gyldig pass eller annet godkjent reisedokument eller visum når dette er nødvendig,
b) som er utvist fra riket eller fra annet nordisk land med innreiseforbud som ennå gjelder, og utlendingen ikke har fått adgang til riket etter søknad,
c) som mangler slik tillatelse som er nødvendig etter kapittel 2 eller ikke kan sannsynliggjøre det oppgitte formålet med oppholdet,
d) som ikke kan sannsynliggjøre å ha eller være sikret tilstrekkelige midler til opphold i riket og til hjemreise,
e) som er straffet som nevnt i § 29 første ledd bokstav b eller c, eller når andre omstendigheter gir særlig grunn til å frykte at utlendingen her i riket eller i annet nordisk land vil begå straffbar handling som kan føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder,
f) i samsvar med reglene i den nordiske passkontrolloverenskomsten artikkel 6, når det er sannsynlig at utlendingen vil reise inn i annet nordisk land og trolig vil bli bortvist der fordi pass eller visum som er gyldig for innreise i landet mangler, eller det for øvrig foreligger bortvisningsgrunn i vedkommende land,
g) som ifølge kompetent helsepersonell åpenbart lider av alvorlige psykiske forstyrrelser,
h) som ikke har dekket utgifter som er blitt påført det offentlige i forbindelse med at utlendingen tidligere er ført ut av riket, jfr. § 46 første ledd,
i) som er innmeldt i Schengen informasjonssystem (SIS) med henblikk på ikke å tillate innreise,
j) når det er nødvendig av hensyn til Norges eller annet Schengen-lands nasjonale sikkerhet, offentlige orden, folkehelse eller internasjonale forpliktelser.

⁵ www.udi.no

EØS-borgere er gitt et betraktelig vern mot bortvisning. Bortvisning må da skje etter lovens kapittel 8, § 57.

1.3 Politiets forvaltningsoppgaver i oppholds- og arbeidssaker (saksbehandling)

Det følger av uf § 11 femte ledd at søknad om oppholds- eller arbeidstillatelse som kan fremmes fra riket jf. uf § 10 annet ledd, skal fremmes ved innlevering hos politiet. Søkers personalia og oppholdsgrunnlag blir kontrollert, det foretas en utlendingskontroll jf. ul § 44 ved innleveringen av søknaden. Politiet registrerer person- og saksopplysninger i utlendingsmyndighetenes register, Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker (DUF). Politiet forbereder saken ved å sørge for at nødvendige opplysninger og dokumentasjon følger søknaden før den sendes til UDI for avgjørelse. Søknader som er fremmet hos utenriksstasjon jf. uf §§ 11 annet ledd jf. 10 første ledd oversendes ofte politiet fra UDI for at det skal innhentes opplysninger fra søkers slektninger eller arbeidsgiver. Politiet innhenter da de opplysningene UDI etterspør. I mange saker er avgjørelsesmyndigheten delegert til politiet. Ul § 6 åttende ledd jf. uf § 13. Søknad om fornyet tillatelse innleveres også hos politiet, og politiet avgjør som oftest saken jf. uf 41.

1.4 Spesielt om politiets arbeid i familieforeningssaker der det er mistanke om proformaekteskap

Retten for å få opphold for ektefeller er fastsatt i uf §§ 23 jf. 22 jf. ul § 9. Det er et vilkår at partene er gift og at de bor sammen. Det er også i flere lagmannsrettsdommer fastslått at dersom atypiske momenter ved inngåelsen av ekteskapet tyder på at ekteskapet kun er inngått for å skaffe utlendingen opphold i Norge, gir ikke ekteskapet rett til familieforening (såkalt proformaekteskap).

Dette er det politiet som må avklare under forberedelsen av saken når den er fremmet hos politiet og når den er fremmet hos utenriksstasjon. Politiet skal da innhente de opplysningene som er nødvendig for å avgjøre om det er realitet i ekteskapet – at ekteskapet ikke er inngått for å skaffe utlendingen opphold i Norge. Ektefellen(e) innkalles da til en samtale hos politiet for å opplyse saken slik at UDI kan avgjøre om det «er realitet i ekteskapet». En slik innkallelse til samtale er hjemlet i ul § 4 annet ledd. Politiet kan i følge ul § 4 pålegge den utlendingen saken gjelder å møte personlig for å gi opplysninger som kan ha

betydning for vedtaket. Utlendingen har også plikt til å bidra til å opplyse sin egen sak. Ofte er det imidlertid vel så aktuelt å innkalle referansepersonen som er norsk borger (den utlendingen skal gjenforenes med) og som ikke er part i saken. En slik samtale må imidlertid baseres på frivillighet og et ønske om å opplyse ektefellens (utlendingens) sak. I enkelte tilfeller der det anses som nødvendig, kommer politiet på uanmeldt hjemmebesøk hos ektefellene. En slik undersøkelse baseres også på frivillighet hos søker og referansepersonen. Politiet kan ikke foreta ransakning etter utlendingsloven i disse tilfellene, og vilkårene for å foreta ransakning etter straffeprosessloven er sjelden oppfylt. De færreste vil imidlertid nekte politiet adgang ved slike hjemmebesøk. Konsekvensen av det kan få negative følger for oppholdssaken, eller politiet kan eventuelt skaffe seg adgang til å foreta ransakning etter straffeprosessloven da et eventuelt proformaekteskap kan straffeforfølges både etter straffelovens femtende kapittel og etter ul § 47 første ledd bokstav b.

1.5 Politiets organisering

Politi-Norge er delt opp i 27 politidistrikt jf. politilovens § 16. Hvert distrikt har ansvaret for oppgavene på utlendingsfeltet i sitt distrikt: utlendingskontroll, bortvisnings- og utvisningssaker og forberedelse og behandling av oppholdssaker. Romerike politidistrikt ved Gardermoen politistasjon har for eksempel ansvaret for grensekontroll etter ul § 23 ved Oslo lufthavn. Oslo politidistrikt driver for eksempel utlendingskontroll med hjemmel i ul § 44, såkalt grensenær kontroll etter instruks fra POD, ved havner der passasjerferger ankommer fra Tyskland og Danmark og ved Oslo sentralstasjon og ved Bussterminalen når tog og busser ankommer fra Sverige.

En stor del av politiets oppgaver er ikke tillagt de forskjellige politidistrikt. Justisdepartementet bestemte at det skulle opprettes et sentralt organ med riksdekkende ansvar for registrering, identifisering og uttransport av asylsøkere, Politiets utlendingsenhet (PU). Disse nasjonale oppgavene var før 1.1.2003 tillagt Oslo politidistrikt. PU er direkte underlagt Politidirektoratet og bistår i tillegg andre politidistrikt med utlendingskontroll. Politiets utlendingsenhet er også ansvarlig for Trandum utlendingsinternat. Utlendingsinternatet er hjemlet i ul § 37d.

I tillegg til dette har Kriminalpolitisen (KRIPOS) en egen utlendingsavdeling som har kontakt med andre lands politimyndigheter om spørsmål vedrørende utlendingsom-

rådet. KRIPOS har sambandsmenn og -kvinner utplassert ved Norske utenriksstasjoner i flere land for å innhente etterretningsopplysninger om ulovlig innvandring. KRIPOS har også ansvaret for det såkalte SIRENE-kontoret som blant annet melder utlendinger som er uønsket i Schengen-området inn og ut av Schengen Informasjonssystem (SIS) etter lov om Schengen Informasjonssystem § 7 første ledd 2 (såkalte «artikkel 96-innmeldinger»).

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) utfører også forvaltningsoppgaver i enkelte utlendings-saker.

2. Forvaltningsprosessuelle tvangsmidler etter utlendingsloven

2.1 Kort om tvangsmidler

Under etterforskningen av en straffesak kan politi- og påtalemyndighet beslutte eller begjære overfor domstolen bruk av tvangsmidler, enten for å fremskaffe eller for å sikre bevis. Bruk av tvangsmidler i straffesaker er regulert i straffeprosesslovens⁶ fjerde kapittel. Tvangsmidler kan være pågrepelse, fengsling, beslag, ransaking, kroppslig undersøkelse og kommunikasjonskontroll. Politiet har også mulighet til å innbringe og visitere personer jf. politilovens § 7. Disse tvangsmidlene etter straffeprosessloven og politiloven anvendbare i utlendingssaker i den grad vilkårene for det er oppfylt og det dreier seg om en straffesak etter utlendingslovens § 47.

Reglene som gir politi- og påtalemyndighetene muligheten til å benytte tvangsmidler i forbindelse med utlendingssak både der utlendingssaken er en straffesak og kun en forvaltningssak, finnes i utlendingslovens kapittel 6, der man finner de øvrige reglene om saksbehandlingen.

Det følger av ul § 32 at forvaltningslovens regler om saksbehandlingen gjelder i utlendingssaker med mindre annet går frem av utlendingsloven. Det følger av ul § 2 annet ledd at et av formålene med loven er å ivareta rettssikkerheten til utlendinger som reiser inn og ut av riket og utlendinger som oppholder seg her. Kapittel 6 i ul gir derfor rettigheter under saksbehandlingen som ikke følger av forvaltningsloven. Eksempler på dette er reglene om at utlendingen i asylsaker og saker om bort- og utvisning skal kunne fremlegge sine synspunkter på et språk som utlendingen kan kommunisere forsvarlig på jf. ul § 33 annet ledd. Bestemmelsen gir ikke utlendingen en umiddelbar rett til å få alle dokumenter i saken oversatt til sitt morsmål, men skal sikre at en utlending som står i akutt fare for å bli nektet videre opphold i riket har mulighet for i imøtegå myndighetenes eventuelle avgjørelse⁷. Bestemmelsen kan likevel ikke tolkes antitetisk. Forvaltningslovens §§ 17 og 11 legger til grunn at forvaltningen plikter å innhente opplysninger og gi informasjon på en forståelig

⁶ Straffeprosessloven §§ 171 til 222

⁷ Ot.prp. nr. 46 (1986-87)

måte for parten. Ul § 34 gir også forvaltningen en utvidet veiledningsplikt overfor utlendingen i sak etter utlendingsloven. Utlendingsmyndighetene plikter å sikre utlendingens rettsikkerhet jf. ul § 2 annet ledd, og å gi ham veiledning om kontakt med sitt hjemlands representasjon, FNs høykommissær for flyktninger eller norsk flyktningsorganisasjon (NOAS e.l.). Utlending har også, uten behovsprøving, en utvidet rett til fritt rettsråd enn det som følger av lov om fri rettshjelp⁸. Dette først og fremst i saker om asyl der Utlendingsdirektoratet har fattet negativt vedtak og i saker om bort- og utvisning – altså der utlendingen står i akutt fare for å bli nektet videre opphold i riket. Ul § 34a gir også unntak fra forvaltningslovens § 13 om taushetsplikten. Norge er gjennom Schengen- og Dublin-samarbeidet forpliktet til å oversende opplysninger om utlending til samarbeidslandene. Disse opplysningene skal bidra til å avgjøre hvem som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad. Vi er også forpliktet til å gi opplysninger om hvilke utlendinger vi gir opphold i riket.

I forvaltningslovens § 42 finnes det regler om iverksettingen av et vedtak. Dersom et vedtak påklages, kan forvaltningsorganet utsette iverksettelsen av vedtaket til det er endelig. Ul § 39 styrker rettsikkerheten for utlendinger på dette området. Dersom utlendingen har hatt en viss tilknytning til riket i form av en tillatelse, og denne skal kalles tilbake, skal tilbakekallvedtaket ikke iverksettes før det er endelig dersom det påklages. Tilsvarende gjelder ved avslag på fornyet oppholds- eller arbeidstillatelse. Dersom søknaden om fornyet oppholds- arbeids- eller bosettingstillatelse avslås, kan vedtaket ikke iverksettes før det er endelig dersom søknaden ble fremmet innen søknadsfristen jf. ul § 11 tredje ledd. Når utlending som har oppholds- eller arbeidstillatelse skal utvises jf. ul 29, kan heller ikke utvisningsvedtaket iverksettes før det er endelig dersom vedtaket påklages. Et vedtak som innebærer at utlending med oppholds- eller arbeidstillatelse blir nødt til å forlate riket – selge leilighet avslutte arbeidsforhold osv. – kan være svært inngripende, noe som tilsier at saken skal kunne behandles i to instanser før utlendingen blir nødt til å forlate riket. Avslag på søknad om første gangs oppholds- eller arbeidstillatelse fremmet fra riket jf. ul § 10 annet ledd eller søknad om fornyet tillatelse, kan iverksettes etter at utlendingen har hatt mulighet til å fremsette klage, men tidligst 48 timer etter at vedtaket har kommet frem til utlendingen ul § 39 siste ledd. Tanken bak denne bestemmelsen er at utlendingen ikke har samme tilknytningen til riket og at vedkommende ikke kan oppholde seg her i klageom-

⁸ 13. juni 1980 nr. 35

gangen. Det kan likevel begjæres om utsatt iverksettelse av vedtaket jf. forvaltningslovens § 42.

Når utlendingen søker asyl og påberoper seg omstendigheter som nevnt i ul § 15, kan vedtaket heller ikke iverksettes før det er endelig. Det vil si at, dersom Utlendingsdirektoratets negative vedtak er påklaget, kan utlendingen oppholde seg i riket frem til Utlendingsnemnda har fattet vedtak. Dette følger av ul § 40, klageadgangen ville i disse sakene vært illusorisk dersom et negativt vedtak i første instans skulle bli overprøvd og at Utlendingsnemnda skulle komme til at det foreligger beskyttelsesbehov og utlendingen allerede var sendt tilbake til det farlige området. Det er imidlertid et vesentlig unntak i § 40. Dersom Utlendingsdirektoratet finner det åpenbart at det ikke foreligger slike omstendigheter, kan Utlendingsdirektoratets vedtak iverksettes selv om det påklages innen fristen.

Utlendingslovens regler om saksbehandlingen innskrenker også forvaltningslovens regler. For eksempel begrenser ul § 38c Utlendingsnemndas mulighet til å omgjøre egne positive vedtak. Etter forvaltningslovens § 35, omgjøring av vedtak uten klage (Utlendingsnemndas vedtak kan ikke påklages), har et forvaltningsorgan normalt vid adgang til å omgjøre eget vedtak om det ikke er til skade for den vedtaket retter seg mot. Denne adgangen er innskrenket i ul § 38c. Utlendingsnemnda kan kun omgjøre eget vedtak til gunst for utlendingen dersom det foreligger omstendigheter som nevnt i ul § 15 første ledd eller særlige sterke menneskelige hensyn, eller dersom omgjøring er nødvendig som følge av internasjonale bestemmelser. Altså i praksis momenter som ville blitt vurdert ved en eventuell realitetsbehandling av en ny søknad om asyl.

2.2 Plikt til å avklare identitet

Enhver utlending har ved innreise til Norge plikt til å bidra til å klarlegge sin identitet. Denne plikten består helt til identiteten er klarlagt. Utlendingen kan også pålegges dette i ettertid dersom det er grunn til å anta at den registrerte identiteten ikke er riktig. Dette følger av ul § 37 første ledd. Det er oftest politiet som kommer i kontakt med utlendingen og som krever identifikasjon. Men det følger av ul § 37 første ledd jf. § 5 at alle som er tillagt myndighet etter loven, politiet, Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda, departementet og Kongen kan pålegge utlendingen å medvirke til å avklare sin identitet. Dette kan være praktisk for eksempel ved en senere søknad om statsborgerskap som behandles

av Utlendingsdirektoratet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og det da blir oppdaget at det er grunn til å tro at identiteten utlendingen hele tiden har vært registrert med ikke er riktig. Det er straffbart å ikke medvirke til å avklare sin identitet da dette er et brudd på ul § 37 første ledd og kan sanksjoneres med hjemmel i ul § 47 første ledd bokstav a og b. Det kan derfor være aktuelt å benytte seg av tvangsmidler etter straffeprosessloven, men utlendingslovens § 37 gir i utgangspunktet hjemmel for bruk av tilstrekkelige tvangsmidler for å klarlegge identiteten.

2.3 Pågrepelse for å sikre identiteten jf. § 37

Pågrepelse for å sikre identitet er hjemlet i ul § 37 sjette ledd. For at utlendingen skal pågripes, må han enten nekte å oppgi identiteten eller det må foreligge «skjellig grunn» til å tro at identiteten han oppgir er falsk. Høyesterett har i Rt. 1993 s. 950 fastslått at det å nekte å oppgi identitet er likestilt med å oppgi falsk identitet. Oppgir utlendingen i det hele tatt identitet er det altså ikke nok å mistenke at denne er falsk for at utlendingen skal pågripes. Det er ikke passplikt i Norge når man ikke er i en grensekontrollsituasjon, slik at utgangspunktet er at man skal godta den identiteten en utlending oppgir til politiet ved kontroll. For at vedkommende skal kunne pågripes, kreves det altså skjellig grunn til mistanke om at navn, fødselsdato og nasjonalitet er falsk. Med skjellig grunn menes det at det er mer sannsynlig at identiteten utlendingen oppgir er falsk enn at den er riktig. Når utlending kontrolleres av politiet, for eksempel ved søknad om asyl jf. ul § 37 fjerde ledd bokstav b, vil det bli krevd en forklaring. Asylsøkerens bagasje vil bli undersøkt, således klær og eventuelle dokumenter. Reiserute kan være et svært vesentlig moment ved en asylsøkers oppmøte hos politiet. Dersom gjenstander vedkommende har med seg, klær, forklaringen og andre objektive observasjonen gir en godt begrunnet mistanke om at identiteten utlendingen oppgir ikke er riktig, er vilkårene for pågrepelse til stede. En person kan for eksempel oppgi å være norsk og hete Ola Nordmann. En rekke objektive observasjoner, språkkunnskaper, kunnskap om Norge, etnisitet og opplysninger om adresse og slektninger kan da gi en begrunnet mistanke om at opplysningene han gir om identiteten ikke er riktige, og han kan pågripes slik at det kan undersøkes nærmere hva rett identitet er.

2.4 Pågrepelse for å sikre iverksettingen av vedtak jf. § 41

Når Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda har behandlet en sak om vidare opphold i Norge og vedtaket er negativt og søkeren plikter å forlate riket, blir saken oversendt politiet. Politiet fastsetter da en frist for utreise; utlendingen pålegges å reise med én gang eller innen en fastsatt frist jf. ul § 41 første ledd. Tilsvarende fungerer det i saker om bort- eller utvisning jf. ul §§ 27-30. I noen saker er det ikke nødvendig med ytterligere tiltak for å sikre iverksettingen enn å fastsette en frist og undersøke at utlendingen skaffer utreisebilletter og ev. foreta utreisekontroll. Utreisekontroll foregår ved at flyplasspolitiet enten undersøker, fysisk eller med hjelp av flyselskapet, om utlendingen er med flyet. Dette gjelder særlig i ordinære søknader om oppholds- eller arbeidstillatelse. Ved søknad om asyl stiller dette seg noe annerledes. De færreste ønsker å reise etter et avslag på søknad om asyl. Det er vanlig at vedtaket blir påklaget og når Utlendingsnemndas negative vedtak foreligger, blir gjerne dette begjært omgjort gjentatte ganger. Asylsøkeren med avslag reiser gjerne ikke før politiet står på døren⁹. Årsakene til dette kan være mange; ønsket om å bli i Norge er så sterkt at man nekter å reise frivillig, man kan hevde at ens liv vil være i fare om man returnerer, det kan være lite å returnere til i hjemlandet etter en asylprosess som ka ha tatt flere år, det kan være at man ikke har midler til å kjøpe billetter osv., eller det kan være at utlendingens advokat har gitt søkeren falske forhåpninger og beroliget søkeren ved å sende inn nye omgjøringsbegjæringer. Det er ofte en kombinasjon av disse som gjør at politiet må ty til tvangsmidler for å iverksette et negativt asylvedtak. Hjemmel for pågrepelse for å iverksette et negativt vedtak finnes i ul § 41 åttende ledd, jf. femte ledd. I utgangspunktet kan pågrepelse foretas når det foreligger vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket, eller det verserer sak som kan føre til slikt vedtak. Det er et vilkår at pågrepelse er nødvendig for å sikre iverksettingen av vedtaket. Pågrepelse kan altså skje før det foreligger et vedtak. Dette er svært praktisk ved såkalte antatt grunnløse asylsøknader. Her kan vedtaket iverksettes før det er endelig selv om det påklages, jf. ul § 40 første ledd. Typisk kan det komme en asylsøker fra en land der det er uaktuelt at borgerne blir utsatt for forfølgelse. Søknaden om asyl kan være fremmet for å hindre iverksettingen av annet negativt vedtak, for eksempel bort- eller utvisning. En utlending som er utvist for straffbart forhold jf. ul 29 første ledd c og har sonet straffen i Norge, blir gjerne uttransportert ved endt soning. De har likevel anledning til å fremme søknad om asyl ved løslatelsen.

⁹ Politiets Utlendingsenhet (PU) uttransporterte 1345 personer i 2006

Kommer søkeren fra et land som tilsier at en asylsøknad vil være antatt grunnløs, kan han pågripes og eventuelt senere fengsles selv om det ikke enda foreligger et negativt vedtak. Dette kan illustreres med at Utlendingsdirektoratet i 2006 behandlet søknader om asyl fra bl.a. to meksikanere, to franskmenn, tre svensker og en nederlander¹⁰. Det er lite trolig at noen av disse er forfulgt i hjemlandet, og det vil være lite hensiktsmessig å behandle dem som mulig reelle asylsøkere med plassering i mottak ut i kommunene osv. Søkeren vil derfor kunne bli pågrepet etter ul § 41 åttende ledd. For å slippe fengslingssak eller eventuelt å forkorte fengslingsperioden, har Utlendingsdirektoratet egne hurtigprosedyrer for søknader om asyl fra forskjellige landgrupper.

En annen aktuell situasjon der pågripelse etter ul § 41 femte ledd kan være aktuell, er ved grensekontroll jf. ul § 23, såkalt grensenær kontroll eller annen utlendingskontroll. En utlending kan bli påtruffet på Oslo sentralstasjon der det viser seg at vilkårene for bortvisning etter ul § 27 kan være tilstede. Utlendingen kan da pågripes med hjemmel i ul § 41 femte ledd i påvente av at politiet eller Utlendingsdirektoratet fatter vedtak om bortvisning.

Dersom det er fattet vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket, men uttransport likevel ikke er nært forestående grunnet for eksempel i mangel av reisedokumenter, kan utlendingen likevel pågripes. Veldig mange land har ikke sin utenriksstasjon plassert i Norge. En asylsøker med avslag kan derfor pågripes på asylmottaket for så og bli fremstilt for en ambassade, i for eksempel Berlin, slik at reisedokumenter kan utstedes. Dette følger av ul § 41 femte ledd annet punktum. Utlendingen har ikke gjort det som er nødvendig for å skaffe seg gyldig reisedokument.

2.5 Nødvendighetskravet

Det følger av ul § 41 femte ledd at bruk av tvangsmidler «er nødvendig for å sikre iverksettingen av vedtaket». Ul § 41 tredje ledd angir noen alternativer til pågripelse. Dersom man kan oppnå det samme med mindre inngripende tiltak, må politiet vurdere disse tiltakene. Det er imidlertid svært vanlig at politiet går til pågripelse av personer der det foreligger negativt vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket i nær forestående tid. Det foretas et stort antall uttransporter av utlendinger med avsalg på søknader. Dette skjer daglig, det er store kostnader forbundet med dette, og det er mye logistikk som må klaffe.

¹⁰ www.udi.no

En familie politiet planlegger å uttransportere oppholder seg muligens i et mottak langt nord i landet, og personene skal flys til en annen verdensdel med en eller to mellomlandinger på kontinentet. Politiet kan ikke her «satse på» at de møter opp på flyplassen som de får beskjed om. Særlig med tanke på at de oftest har blitt underrettet om vedtak og frister gjentatte ganger uten å etterkomme disse. Politiet må derfor ha muligheten til å gå til pågrepelse på oppholdssted nettopp for å sikre iverksettingen av vedtaket og at personene fraktes frem til det landet forvaltningen har bestemt.

Det å gå til pågrepelse for å sikre iverksettingen av et vedtak likner på unndragelsesfare som nevnt i straffeprosesslovens § 171 første ledd 1). Pågrepelse etter denne bestemmelsen krever helt konkrete holdepunkter i den konkrete saken for at det foreligger unndragelsesfare. I ul § 41 fjerde ledd er det imidlertid gitt mulighet for å tillegge generelle erfaringer. Dette er trolig noe spesielt for utlendingsloven som man ikke finner på andre områder. Det at man skal pågripes fordi unge kosovo-albanske menn ofte ikke reiser fra landet som de får beskjed om, høres unektelig noe spesielt ut. Men det må her ses hen til at det gjerne er frister som tidligere ikke er overholdt og til hyppigheten av uttransporter og ressursene som brukes for at en uttransport skal bli vellykket. I tillegg innebærer ikke pågripelsen annet enn at man blir hentet på oppholdsstedet og fulgt på flyet, enten til gaten på flythavnen, ut av Schengen-området eller helt til bestemmelsesstedet. For å vurdere om pågripelsen er nødvendig, må man også se hen til saksgangen for øvrig og tilknytningen til Norge. Er vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket fattet i sak der vedkommende tidligere har hatt tillatelse, eventuelt langvarig tillatelse til å oppholde seg her, bør man være mer forsiktig med å vurdere pågrepelse. Dersom ingen frister er blitt oversittet og utlendingen har fått avslag på en helt legitim søknad om opphold der det ikke må ha syntes åpenbart at den ville blitt avslått, kan man ikke pågripe vedkommende. Utlendingen må da gis en sjanse slik at han kan få muligheten til å reise frivillig. I andre tilfeller fremmes det gjentatte søknader som ikke kan forventes innvilget, avslag påklages og endelige avslag begjæres omgjort.

Dersom det burde synes åpenbart for søkeren at dette ikke er noe som vil føre frem, men at det gjøres utelukkende for å forlenge oppholdsperioden i Norge ved trenering av saken, er terskelen lavere for å gå til pågrepelse. En pågrepelse er da nødvendig for å sikre gjennomføringen av vedtaket fordi det synes som om utlendingen uansett ikke kommer til å rette seg etter forvaltningsorganets vedtak. Enhver har likevel rett til å påklage og bestride for-

valtningens vedtak, slik at dette er ikke nok i seg selv. Det må ses hen til grunnlaget for bestridelsen og om det i det hele tatt er noen grunn til at klageren skal ha noe håp om å vinne frem. Det kan hende at det først er i siste liten at det går opp for utlendingen hva som er i ferd med å skje og da tar kontakt med advokat. Det kan da være at forvaltningen bli stevnet for tingretten med den påstand at vedtaket er ugyldig. Dersom det da begjæres midlertidig forføyning etter tvistemålslovens regler, vil det være naturlig for politiet og avvente pågripelse inntil retten eventuelt kommer med sitt svar på begjæringen. Men dette vil uansett ikke utelukke pågripelse. Politiet vil her kunne vise til generelle erfaringer. Retten gir sjelden midlertidig forføyning i disse sakene med henvisning til at om vedtaket skulle være ugyldig, vil utlendingen kunne komme tilbake til Norge. Dersom man har grunn til å tro at det er nødvendig for å sikre iverksettingen av vedtaket på grunn av sakens øvrige momenter, vil det altså være adgang til å gå til pågripelse selv om saken verserer for domstolene.

2.6 Uforholdsmessighet

I ul § 37c fremgår det at straffeprosesslovens regler om uforholdsmessighet, jf. straffeprosesslovens §§ 170a og 174, også gjelder så langt de passer ved pågripelse etter utlendingsloven. Dette innebærer at det må vurderes om det alt i alt er rimelig å gå til et så drastisk skritt, og om mindre inngripende tiltak kan tenkes å gjøre samme nytten. Det skal imidlertid mye til for at en pågripelse skal kunne fremstå som uforholdsmessig der pågripelsen er skjedd med hjemmel i ul § 41 femte ledd. Vurderingen blir naturlig nok en annen ved fengsling. Ved en pågripelse for å sikre iverksettingen av et vedtak, vil man være berøvet friheten, men dette vil skje i forbindelse med nært forestående utreise. Man vil bli hentet på oppholdssted, kjørt til en flyplass og reisen igangsatt. I verste fall vil man få en natt som internert, men man vil sjelden bli satt på en celle, som man normalt forbinder det å bli tatt i politiets varetekt. Det må da ses hen til at man har stilt seg i en situasjon der man har fått ett eller flere vedtak som innebærer at man skal forlate landet, men man har bevisst unnlatt å etterkomme myndighetenes pålegg og frister. Det er da ikke urimelig, om reisen kan foretas innen nær fremtid, at politiet bruker noe makt for å få gjennomført vedtaket.

Derimot ville det være uforholdsmessig å gå til pågripelse av en utlending med vedtak som innebærer ham å forlate riket dersom det fremstår klart for politiet på pågripelsestidspunktet at utreisen praktisk ikke kan foretas innen fristen for fremstilling for eventuell fengsling. Årsakene til dette kan være mange. Utlendingen kan mangle reisedokument, og

slikt kan ikke fremskaffes innen noen forutsigbar eller rimelig tid, det kan være umulig å returnere utlendingen fordi det registrerte hjemlandet ikke vil akseptere vedkommende i retur. Cuba har en politikk der personer som har emigrert ikke nødvendigvis vil bli tilbake-tatt. Det er kjent at Cuba ikke tar imot cubanere som er utvist fra Norge på grunnlag av straffbare forhold, eller at de har fått vedtak fra forvaltningen som pålegger dem å forlate riket og i tillegg er dømt for straffbare forhold i Norge. Det ville derfor være et uforholdsmessig tiltak, jf. ul § 37c, om politiet gikk til pågrepelse av en cubansk borger som er utvist fra Norge jf. ul § 29 første ledd bokstav c. Dersom det mot formodning er avklart med cubanske myndigheter at retur til Cuba vil være mulig kort tid etter pågripelsen, vil pågripelse likevel kunne være forholdsmessig.

Til mange andre områder i verden som er preget av krig og konflikt er det til tider heller ikke mulig å returnere utlendinger med vedtak som gjør at de plikter å forlate riket. Myndighetene suspenderer også tidvis plikten til å forlate riket for deretter å innføre den igjen. Det siste året er dette situasjonen både i Somalia, Afghanistan og Libanon. Utlendingsnemnda suspenderte utreiseplikten til Libanon på grunn av den uklare politiske situasjonen der den 20.7.2006¹¹. Den 11.4.2007 ble plikten til å forlate riket gjeninnført igjen, den plikten ble kunngjort i en pressemelding samme dag. Det samme skjedde i Somalia. Da uroen tiltok, pliktet ikke lenger somaliske borgere i Norge med utreiseplikt lenger å forlate landet. Den 22.2.2007 ble utreiseplikten gjeninnført for borgere med tilknytning til Nord-Somalia¹². Afghanske borgere i Norge, gjerne med avslag på asylsøknaden, plikter å forlate riket. Men politiet har instruks om kun å tvangsreturnere de som har tilknytning til Kabul-området etter å ha forhørt seg med FNs høykommissær for flyktninger på forhånd (UNHCR)¹³. For irakiske borgere uten oppholdstillatelse i Norge er situasjonen enda mer uklar. Ingen blir satt på flyet til Bagdad, men Politiets Utlendingsenhet returnerer likevel kurdere til Nord-Irak¹⁴. Etiopia og Eritrea er også kjent som land som ikke slipper egne borgere som har emigrert inn i landet igjen.

I tillegg til dette er det ikke sikkert at politiet har utlendingens rette nasjonalitet og at utsendelse derfor ikke er mulig. Politiet må derfor gjøre relativt grundige undersøkelser før man går til pågrepelse for å sikre iverksettingen av vedtak etter ul § 41 femte ledd. Det er

¹¹ Pressemelding UNE 11.4.2007

¹² Pressemelding UDI 22.2.2007

¹³ Pressemelding AID 10.6.2006

¹⁴ www.politi.no

ikke nok for pågrepelse at det foreligger et vedtak med utreisefrist og at utreisefristen er oversittet. Man må også forsikre seg om at utlendingen faktisk kan returneres. Både i forhold til praktiske forhold, dokumenter og i forhold til utlendingens hjemland. Ul § 37c viser direkte til straffeprosesslovens § 174 der det heter at personer under 18 år ikke bør pågripes hvis det ikke er særlig påkrevd, men § 37c inneholder også en reservasjon om «så langt det passer». Det er uklart hva dette innebærer, men utlendinger under 18 som kan tenkes pågrepet for å iverksette et vedtak, er gjerne i følge med sine foreldre og anbringes svært sjelden i arrest. Det finnes egne regler for utlendingsinternat tilpasset barnefamilier i ul § 37d¹⁵. Det må antas at det er samme adgang til å pågripe barn som voksne i henhold til ul § 41 femte ledd, forutsatt at barnet er sikret betryggende omsorg. Dette vil naturligvis stille seg noe annerledes i forhold til langvarig fengsling.

2.7 Mildere tiltak

Både i ul §§ 37 sjette ledd, 41 tredje ledd og i forholdsmessighetsvurderingen i straffeprosesslovens § 170a ligger det at politiet plikter å vurdere om pågrepelse kan unngås ved bruk av alternative tvangsmidler. Politiet må derfor vurdere å pålegge meldeplikt, eller bestemt oppholdssted kan være et alternativ. Der det vurderes pågrepelse for å sikre identifisering, vil dette sjelden være et tilstrekkelig alternativ. Utlendingen vil da antagelig forsvinne for politiet. Der det vurderes pågrepelse for å sikre iverksettingen av et vedtak, vil meldeplikt kunne være et alternativ dersom man kan forvente at en uttransport vil kunne skje, men at den ligger noe lenger frem i tid. Meldeplikt er mer praktisk som et alternativ til fengsling etter pågrepelse. Selv om det ikke vurderes pågrepelse eller fengsling, men kun meldeplikt, må det også vurderes om tiltaket er uforholdsmessig. Meldeplikt vil sjelden oppleves som særlig tyngende, men dette er selvfølgelig noe som vil være avhengig av hyppigheten av besøkene man blir pålagt. Man vil normalt ikke bli pålagt å møte for politiet mer enn én gang om dagen.

2.8 Fengsling

Er en utlending pågrepet fordi det foreligger vedtak som innebærer av utlendingen må forlate riket, eller det verserer sak som kan føre til slikt vedtak og vedtaket ikke kan i verk-

¹⁵ Det er utarbeidet forslag om lovendring med klarere regler om utlendingsinternat jf. Ot.prp. nr. 28 (2006-2007)

settes relativt raskt, må utlendingen fremstilles for fengsling eventuelt løslates eller løslates mot mildere tiltak som meldeplikt.

Utlendinger kan naturligvis varetektsfengsles med de vanlig hjemler i straffeprosessloven ved straffbare forhold. Brudd på utlendingsloven er også straffbart jf. ul § 47. Men utlendingsloven har egne hjemler for varetektsfengsling der straffeprosesslovens regler ikke passer, eller det er mer hensiktsmessig å benytte utlendingslovens regler da det ikke blir opprettet straffesak. En vesentlig forskjell er at utlendingen ikke har status som siktet i de tilfeller der tvangsmidler etter utlendingsloven benyttes.

Utlending kan fengsles for å sikre iverksettingen av vedtak etter at han har vært pågrepet etter ul 41 femte ledd. Vilåårene er de samme. Det må foreligge vedtak der utlendingen plikter å forlate riket, eller det må versere sak som kan føre til slikt vedtak. Fengslingen må være nødvendig for å sikre iverksettingen av vedtaket og den må ikke være uforholdsmessig.

2.9 Frister

Utfordringen ved fengsling for å sikre iverksettingen av vedtak som innebærer at utlending må forlate riket, er når påtalemyndigheten må fremstille utlendingen for fengsling. Ofte er det mye som skal klaffe ved en uttransport, fly som skal korrespondere, og utlendingen skal føres ombord i flyet. Utlendingen kan bli nektet om bord, flyet kan bli kansellert osv. Spørsmålet som melder seg, er om det er nok å pågripe utlendingen for så å sette i gang arbeidet med uttransporten, eller om utlendingen må fremstilles for fengsling.

I utlendingslovens § 37 tredje ledd heter det at «vil påtalemyndigheten beholde den pågrepne, må den snarest mulig og så vidt mulig dagen etter pågripelsen fremstille den pågrepne for tingretten med begjåring om fengsling.»

Ved pågrepelse i straffesak hadde straffeprosessloven tidligere tilsvarende ordlyd. Straffeprosesslovens § 183 er imidlertid endret, og fristen for fremstilling er der nå tre dager. Det er altså forskjellig frist for fremstilling i straffesak og i ren utlendingssak.

Tiden den pågrepne befinner seg i politiets varetekt kan variere, det kommer an på når på døgnet han ble pågrepet, hvilken dag i uken og omstendighetene for øvrig. Den pågrepne skal fremstilles for fengsling så snart som mulig. Det kan innebære at påtalemyndigheten plikter å fremstille ham bare etter noen timer dersom pågripelsen skjer på natten eller på morgenkysten. Tiden i varetekt kan også bli lengre dersom praktiske problemer ikke gjør det mulig å fremstille den pågrepne dagen etter jf. ul § 37 tredje ledd.

Det er praktisk at en utlending blir pågrepet for et straffbart forhold, for eksempel tyveri. Fristen på snarest mulig og senest innen den tredje dagen i straffeprosessloven § 183 å fremstille for fengsling gjelder. Når straffesaken er avgjort med for eksempel forelegg, vil utlendingen bli vurdert bort- eller utvist jf. ul §§ 27–29 dersom de objektive vilkårene for dette er til stede. Pågrepelse etter straffeprosessloven ville dermed opphøre, og utlendingen vil bli overført – pågrepet på nytt – etter utlendingsloven. Vilårene i ul § 41 femte ledd jf. § 37c tredje ledd vil da være oppfylt fordi det verserer sak som kan føre til vedtak der utlendingen plikter å forlate riket. Fristen for fremstilling vil da begynne å løpe på nytt. Dette innebærer at en utlending kan sitte pågrepet i fire–fem dager uten å ha blitt fremstilt for varetektsfengsling. Dette er ikke i strid med den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 5 der det er krav om fremstilling for en domstol «straks». Strakskravet gjelder kun den som er pågrepet for et straffbart forhold jf. art. 5 (1c), ikke den som er pågrepet i en utlendingssak jf. art. 5 (1f).

2.10 Fengslings lengde

Etter straffeprosessloven § 185 skal fengslingen være så kort som mulig og normalt ikke overstige fire uker. Fengslingen kan forlenges med fire uker av gangen.

2.11 Fengsling etter utlendingslovens § 41 for iverksetting av vedtak

Fengslingen kan besluttes høyst for to uker av gangen jf. ul § 41 sjette ledd. Fristen kan forlenges med to uker, men ikke mer enn to ganger. Det er da et vilkår for forlenget frist at det er overveiende sannsynlig at utlendingen unndrar seg vedtaket. En utlending som er fengslet for å sikre iverksettingen av et vedtak der han plikter å forlate riket, kan altså sitte fengslet i inntil seks uker dersom det ikke er uforholdsmessig. Dersom det ikke har lyktes politiet i å foreta uttransport når de seks ukene har gått, må utlendingen løslates. Dersom

det rett etter løslatelsen oppstår en situasjon der politiet igjen tror det kan være muligheter for uttransport, kan utlendingen ikke fengsles etter ul § 41 på nytt. Det følger av Høyesteretts avgjørelse Rt. 1994 s. 953 at utlendingen ganske omgående ikke kan fengsles på nytt. I litteraturen¹⁶ er denne avgjørelsen tolket slik at utlendingen må ha vært løslatt i en periode av en viss varighet før utlendingen på nytt kan fengsles etter ul 41 for å på ny å sikre iverksettingen av et vedtak.

2.12 Fengsling etter utlendingslovens § 37 i identifiseringshensikt

I ul § 37 finnes ikke de samme særreglene om fengslingens lengde som i ul § 41. Her er det straffeprosesslovens § 185 som gjelder. Fristen skal settes så kort som mulig og ikke overstige fire uker. I § 37 sjette ledd heter det at fristen ikke kan overstige tolv uker med mindre det foreligger særlige grunner.

2.12.1 Særlig grunner – lange fengslinger

Utlendinger som nekter å oppgi identitet eller oppgir falsk identitet, kan sitte fengslet i måneder og år dersom det foreligger særlige grunner. Det er derfor relativt mye praksis i Høyesterett som berører hva særlige grunner innebærer. Det vekker også noe oppsikt hos de som ikke kjenner problemstillingen at utenlandske borgere sitter fengslet i veldig lang tid uten at det nødvendigvis verserer straffesak. Tidligere satt disse også i ordinært fengsel sammen med presumptivt kriminelle. Det er i dag opprettet et eget utlendingsinternat med hjemmel i ul § 37d. Internatet administreres av Politiets Utlendingsenhet og er ikke underlagt kriminalomsorgen – noe som har skapt problemer for de som sitter på lange fengslinger.

Internatet er ikke tilpasset langtidsopphold, men er ment å være et siste stopp før man uttransporteres. Det har også vært kritisert at hjemmelen for politiets maktanvendelse ikke har vært tilstrekkelig. Politiet har brukt makt med hjemmel i politilovens § 7 som regulerer håndhevelsen av den offentlige ro og orden, noe som ikke passer så bra i et utlendingsinternat. Utlendingslovens § 37 d er derfor nå foreslått endret¹⁷ der utlendingens rettigheter og plikter på internatet samt politiets myndighetsutøvelse reguleres. Det er også igangsatt

¹⁶ Vandvik m.fl. Utlendingsrett 2004

¹⁷ Ot.prp. nr. 28 (2006-2007)

arbeid med uttømmende forskrifter for regulering av driften av internatet. Lovforslaget løser likevel i liten grad situasjonen for de som sitter i lang tid på internatet som er beregnet på kun få dagers opphold. På den annen side vil de selv kunne avbryte situasjonen ved å bidra til å avklare egen identitet. For at man skal fengsles utover tolv uker, kreves det at man motarbeider politiet i å avklare identiteten. Det kreves dog også at politiet arbeider aktivt med å etterforske identiteten. En fengsling vil ikke kunne bli opprettholdt dersom det ikke er fremskritt i etterforskningen. Politiet kan på den måten ikke modne opp utlendingen ved å passivt vente på at han skal komme med opplysninger.

2.13 Beslag etter utlendingsloven § 37 annet ledd jf. § 37a

Dersom det ved ankomst til riket eller etter innreise oppstår tvil om utlendingens identitet, kan det foretas beslag av reisedokument (pass), billetter og annet som kan bidra til å avklare identiteten og tidligere oppholdssted, herunder reiseruten, jf. utlendingslovens § 37 annet ledd. Ofte kan tidligere oppholdssted være av avgjørende betydning for retten til opphold i Norge. Dersom en asylsøker tidligere har hatt opphold i annet samarbeidsland i henhold til Dublin-forordningen, skal avtaleparten behandle søknaden. Det vil si at asylsøknaden ikke blir realitetsbehandlet i Norge, men at asylsøkeren sendes rett tilbake til for eksempel Tyskland. Det er derfor svært viktig å få avklart om søkeren har hatt tidligere opphold i annet Dublin-land. Det vises til at kun 6 %¹⁸ av utlendingene som meldte seg for Politiets Utlendingsenhet i 2006 og søkte asyl la frem pass eller annet reisedokument. Når utlendingen melder seg for politiet uten å legge frem pass eller reisedokument (94 % i 2006), vil det alltid være tvil om identitet. Politiet har derfor hjemmel til å foreta beslag hos nærmest samtlige asylsøkere som melder seg for politiet.

2.14 Undersøkelse utlendingslovens § 37 tredje ledd jf. § 37b

Begrepet undersøkelse er bevisst valgt for å markere at det ikke dreier seg om ransaking som er hjemlet i straffeprosesslovens kapittel 15. Undersøkelse er i praksis nøyaktig det samme. Utlendingsloven nevner i motsetning til straffeprosessloven eksplisitt hvilke objekter det er som kan undersøkes, disse objektene omfatter til gjengjeld nærmest alt. For at det kan besluttes undersøkelse, kreves det skjellig grunn til mistanke om at utlendingen tilbakeholder eller skjuler opplysninger om sin identitet. Er dette tilfelle, kan det foretas

¹⁸ www.politi.no

undersøkelse av utlendingens person, bolig, rom eller annet oppbevaringssted jf. ul § 37 tredje ledd.

3. Litteratur

3.1 Bøker

Auglend, Ragnar; Mæland, Henry John; Røsandhaug, Knut: *Politirett*, Gyldendal 2004

Eckhoff, Torstein; Smith, Eivind: *Forvaltningsrett, 6. utgave*, Tano Aschehoug 1997

Lassen, Birger Stuevold m.fl.: *Knophs oversikt over Norges rett, 10. utgave*,
Universitetsforlaget 1966

Vandvik, Bjørn (red.); Bunæs, Runa; Kvigne, Kristin Ottesen: *Utlendingsrett*,
Universitetsforlaget 2004

3.2 Forarbeider

NOU 2004:20: *Ny utlendingslov*

Ot.prp. nr. 28: *Om lov om endring i utlendingsloven (utlendingsinternat)*, AID 2006–2007-
05-07

Ot.prp. nr. 46 (1986-87)

3.3 Domsregistre

Rt. 1979.118

Rt. 1993.950

Rt. 1994.953

3.4 Nettsteder

www.dep.no/aid

www.politi.no

www.udi.no

www.une.no